

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

AES PUERTO RICO, L.P.,

PARTE DEMANDANTE

Vs.

JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL;
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

PARTE DEMANDADA

CIVIL NÚM.: K AC2015-0581

SALA: 604

SOBRE:

SENTENCIA DECLARATORIA;
VIOLACIÓN DE DERECHOS
CONSTITUCIONALES

SENTENCIA PARCIAL

I

Trasfondo procesal



El 19 de abril de 2016, ASE Puerto Rico, L.P. ("AES-PR o demandante") presentó una demanda en contra de la Junta Calidad Ambiental ("JCA"), en la cual impugnó las actuaciones de la JCA a través de la Resoluciones R-14-27-20 y R-15-6-5, relacionadas con las cerizas generadas en su planta de combustión de carbón. Como primera causa de acción, AES-PR impugnó la interpretación oficial conferida por la JCA a las definiciones de desperdicios sólidos e instalación de desperdicios sólidos establecida en el Reglamento para el Manejo de Desperdicios Sólidos No Peligrosos ("Reglamento 5717") luego de que la agencia realizara una evaluación técnica de sus operaciones¹. Como remedio, solicitó que el tribunal evalúe los hechos fácticos pertinentes y declare que su instalación no es una de desperdicios sólidos, concluyendo, por consiguiente, que su planta no está sujeta al permiso de operación "DS-2" contenido en la Regla 642 del citado reglamento². De igual modo, solicitó como remedio que se declare que las personas que provean los servicios de transportación de los residuos de la combustión de carbón ("RCC") que tienen usos beneficiosos no están obligadas a obtener el permiso de transportación "DS-1" establecido en la Regla 643³.

¹ Véase, Demanda, párrafos 66-70

² Véase, Demanda, págs. 19-20 inciso a.

³ Véase, Demanda, pág. 20 inciso b.

En su segunda causa de acción, AES cuestionó la validez de unas directrices de la JCA incluidas en las Resoluciones Núm. 14-27-20 y Núm. R-15-6-5, las cuales surgen de su interpretación oficial del Reglamento 5717 a las facilidades de la demandante. Según la AES-PR, la regulación de los usos beneficiosos de los RCC interfiere con el permiso de construcción expedido por la Junta de Planificación en donde, según ésta, se avalaron los usos beneficiosos de los RCC⁴. Asimismo, sostuvo que las medidas de control de los RCC infringen con el permiso de aire expedido por la JCA a su favor conocido como Título V. Como remedio, solicitó la anulación de la medida de la JCA que establece que cualquier uso beneficioso que se proponga para los RCC debe someterse a su consideración y que solo podrán utilizarse los RCC si se obtiene una autorización de la agencia⁵. La demandante cuestionó la acción de la JCA de regular los usos beneficiosos de los RCC a través de las resoluciones emitidas, al catalogarla como regla legislativa que debió ser adoptada según lo exige la Ley de Procedimiento Administrativa Uniforme ("LPAU"). A lo anterior añadió que la medida señalada por la JCA no establece los criterios que deben cumplir los RCC que se usen beneficiosamente para que la agencia autorice su uso⁶.



Con relación a las medidas relacionadas con el manejo de los RCC en su planta, indicó que éstas interfieren con el permiso de aire expedido por la JCA, al imponer estándares y métricas para el control de polvo fugitivo y requerirle la realización de pruebas de laboratorio a los RCC sin haber adoptado una reglamentación formal. La demandante cataloga esta acción como caprichosa y arbitraria por ser contraria a la ley y a la Constitución del ELA⁷. A esos efectos, solicitó la anulación de las medidas contenidas en las resoluciones que condicionan el manejo de los RCC en su planta⁸.

El 14 de septiembre de 2015, la JCA solicitó la desestimación de la demanda del caso del epígrafe por no exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio. En torno a la primera causa de acción invocada, indicó que la interpretación oficial de catalogar la planta de AES-PR como una instalación de desperdicios sólidos fue llevada a cabo de conformidad con la autoridad delegada y a tenor con las disposiciones

⁴ Véase, Demanda, párrafos 96, 97, 99

⁵ Véase, Demanda, pág. 19, inciso c; Anejo 10, pág. 9, inciso c.

⁶ Véase, Demanda, párrafo 90-92

⁷ Véase, Demanda, pág. 19, inciso d.

⁸ *Íd.*

del Reglamento 5717. Explicó que la aplicación del Reglamento 5717 a la instalación de la demandante surgió tras una evaluación técnica que, en síntesis, reveló lo siguiente: que los RCC generados en la planta no se manejaban según lo especificado en la consulta original; no se producía el producto Agremax según lo detallado en la consulta; el almacenamiento indefinido de los RCC procesados; la inexistencia de un mercado para la venta de los RCC procesados; y la necesidad de AES-PR de disponer de los RCC. En vista de ello, la JCA revocó la exención concedida originalmente a la demandante al interpretar que los RCC generados en su instalación eran desperdicios sólidos y, por consiguiente, la instalación está sujeta a las disposiciones del Reglamento 5717. Añadió, además, que la resolución fue apelada en el Tribunal de Apelaciones, quien determinó que carecía de jurisdicción para revisar una interpretación oficial administrativa.



En cuanto a la segunda causa de acción expuesta en la demanda, la JCA negó que estuviese reglamentando los usos beneficiosos de los RCC, toda vez que su interpretación se limitó a determinar que a la instalación de AES-PR le aplicaban las obligaciones establecidas en el Reglamento 5717 para las instalaciones de desperdicios sólidos. Aun así, indicó que entre sus facultades delegadas se encuentra la regulación y la fiscalización de las actividades relacionadas con el manejo, almacenamiento, traspotación, procesamiento y disposición de desperdicios sólidos, entre los que están incluidos por interpretación oficial los RCC producidos en la planta de AES-PR. Asimismo, destacó que en la demanda no se impugna la validez de las Reglas del Reglamento 5717 que fueron aplicadas en las resoluciones o que la aplicación de las reglas descansan en motivos ajenos al propósito de la reglamentación. La JCA explicó que al determinar que todos los RCC producidos en la planta de AES-PR (incluyendo los procesados) son desperdicios sólidos, procede la aplicación de las disposiciones del Reglamento 5717 regulación que contiene las normas relacionadas a los desperdicios sólidos. Conforme a lo anterior sostiene que al tener facultad para fijar los sitios y métodos para la disposición de estos desperdicios, no tiene obligación legal alguna de aprobar una reglamentación formal para condicionar los usos beneficiosos de los RCC que genera AES-PR.

Entre sus planteamientos, la JCA invocó la aplicación de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos al existir una solicitud instada por la

demandante en la agencia en la que solicitó el permiso de operación requerido a las instalaciones de desperdicios sólidos. Según la JCA, no existe impedimento legal para el cuestionamiento de la aplicación del Reglamento 5717 a la facilidad de AES-PR en el procedimiento administrativo. Sobre este particular, explicó que una determinación judicial prematura sobre la interpretación del referido reglamento interferiría indebidamente con las funciones administrativas de la agencia, al encontrarse en el proceso de evaluación y aprobación del permiso de operación solicitado por AES-PR.

Por otra parte, alegó que al amparo de la doctrina de la jurisdicción primaria, el Tribunal debe abstenerse de entrar a interpretar el referido reglamento para permitirle a la agencia adjudicar mediante la utilización de su experiencia y conocimiento especializado. Por último, invocó la doctrina de cuestión política al exponer que las controversias planteadas requieren que el Tribunal intervenga en asuntos delegados exclusivamente a la agencia. Del mismo modo, argumentó que la sustitución del criterio de la agencia al interpretar las disposiciones del citado reglamento infringe la doctrina constitucional de la separación de poderes al intervenir con las prerrogativas delegadas a la agencia, como lo son el establecimiento y la reglamentación de los desperdicios sólidos.



El 30 de octubre de 2015, AES-PR se opuso a la moción de desestimación al argumentar la existencia de una sentencia del Tribunal de Apelaciones, vinculante para las partes litigantes del presente caso, la cual le ordenó presentar las causas de acción alegadas en la demanda ante este foro⁹. Por no ser la interpretación oficial de la JCA una determinación adjudicativa, AES-PR explicó que no ha tenido su día en corte para realizar el descubrimiento de los hechos fácticos sobre los alegados cambios operacionales señalados por la agencia para demostrar que los RCC producidos en su facilidad no son desperdicios sólidos. Además, explicó que el Reglamento 5717, contrario a las reglas de la agencia federal *Environmental Protection Agency* (EPA, por sus siglas en inglés), no distingue entre los RCC que tienen usos beneficiosos y los que se dispondrán finalmente. A su juicio, cualquier medida que imponga la JCA para regular los usos beneficiosos de los RCC y el manejo de los RCC que genera su planta condiciona sus operaciones, lo que tiene el efecto de infringir sus derechos constitucionales.

⁹ Véase, Oposición a Moción de Desestimación instada por AES-PR, págs. 7, 20-21

Además, sostiene que la interpretación de que todos los RCC son desperdicios sólidos, independientemente del uso que se les dé a éstos, es arbitraria y caprichosa. La demandante concibe que al tener los RCC usos beneficiosos, la JCA no puede considerar su facilidad como una que maneje desperdicios sólidos. Razonó también que la disposición final de los RCC en los vertederos tampoco convierte su facilidad en una instalación que genera desperdicios sólidos al razonar que la generación habitual de RCC no puede interpretarse bajo el Reglamento 5717 como una actividad generadora de desperdicios sólidos no peligrosos¹⁰.

En apretada síntesis, la demandante planteó la inaplicabilidad de las doctrinas de agotamiento de remedios administrativos y de jurisdicción primaria amparándose en lo siguiente: el Tribunal de Apelaciones ordenó la presentación de las causas de acción instadas en la demanda ante este foro; la falta de jurisdicción de la JCA para exigirle el permiso de operación DS-2 por ser una facilidad que genera energía; la demanda fue instada antes del procedimiento administrativo y no se impugna el alcance o contenido del permiso DS-2 solicitado en la agencia; en la demanda se alegan violaciones a los derechos de propiedad y debido proceso de ley garantizados en la Constitución; y la demanda expone controversias de derecho que no requieren del peritaje de la agencia sino la evaluación de la validez de las acciones de la JAC para regular, mediante interpretaciones oficiales, lo relativo a la generación, uso y manejo de los RCC. Por otra parte, negó que los remedios solicitados incidan en los poderes delegados a la JCA o constituyan asuntos de cuestión política que correspondan a un proceso legislativo y reiteró que corresponde al Tribunal examinar la validez o legalidad de las actuaciones de la JCA mediante las resoluciones interpretativas.

En su respuesta a la oposición, la JCA reiteró sus argumentos en torno a la desestimación del caso, pero esta vez solicitó también la adjudicación sumaria de la validez de sus actuaciones. Esto, al exponer que las acciones tomadas en cuanto al uso, manejo y disposición de los RCC han sido de conformidad con los poderes delegados, así como al amparo de su ley orgánica. En su escrito, la agencia señaló la existencia de

¹⁰ AES-PR indicó que la generación de RCC no puede interpretarse dentro de la definición de actividad generadora de desperdicios sólidos no peligrosos al amparo de la Regla 502.

reglamentos, antes y después del inicio de las operaciones de AES-PR, para la regulación de la generación, uso, manejo, y disposición de los desperdicios sólidos no peligrosos. Explicó que tanto los RCC como los derivados producidos por la planta de AES-PR siempre fueron catalogados por la agencia como desperdicios sólidos, pero en un momento dado se le eximió del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias al tomarse en cuenta el manejo de los RCC especificado en una consulta. Según la JCA, el Reglamento 5717 fue aprobado al amparo de la autoridad delegada y adoptado según el procedimiento establecido en la LPAU. También argumentó que el reglamento contiene las guías y criterios que limitan sus actuaciones en cuanto a los desperdicios sólidos, lo que impide considerar la reglamentación aplicada como una arbitraria o caprichosa.

La JCA sostuvo que la demandante tuvo la oportunidad de exponer su posición sobre la revocación de la exención, luego de examinar los hechos fácticos contenidos en la evaluación técnica sobre la realidad de las operaciones en la planta. Al revocar la exención, la agencia procedió a exigirle a la demandante el cumplimiento con las disposiciones del Reglamento 5717, toda vez que las cenizas y derivados producidos en la planta cumplen con la definición de desperdicios sólidos. En cuanto a la regulación del uso, manejo y disposición de los RCC expuso que la demandante reconoció en el foro federal la autoridad de la JCA para regular el uso de los RCC, lo que le impide ir en contra de sus propios actos en el presente caso.

En la réplica, AES-PR reiteró sus argumentos previos sobre la existencia de reclamaciones válidas que justifican la concesión de un remedio. Rechazó la conversión de la moción de desestimación por varios fundamentos procesales y sustantivos. Desde el punto de vista procesal, por no haberse contestado aun la demanda ni haberse iniciado aun el descubrimiento de prueba; porque el Tribunal no ha autorizado la conversión y porque la moción incumple los requisitos de la relación concisa de hechos que establece la Regla 36 de Procedimiento Civil¹¹. En cuanto a los aspectos sustantivos, indicó la falta de discusión de los fundamentos de la JCA para exigirle el permiso de operación DS-2¹² y

¹¹ Argumentó que la JCA presentó hechos impertinentes en la moción e intercaló su interpretación del derecho en los hechos expuestos en la moción.

¹² Alegó que la JCA no explicó la razón por la cual la consideró como una Estación de Tránsito según lo definido en la Regla 502 del Reglamento 5717.

regular el uso beneficioso de los RCC¹³. Respecto a la disposición de los RCC, argumentó que la reglamentación federal, contrario al Reglamento 5717, distingue entre los RCC que se disponen y los que tienen usos beneficiosos de los RCC. No obstante, AES-PR, planteó que la JCA prohibió el uso de los RCC que tienen usos beneficiosos sin promulgar un reglamento o reglas a través del procedimiento formal de la LPAU.

Por otra parte, la demandante alega que existen controversias de hechos que impiden la adjudicación sumaria, entre estos: si existen criterios reglamentarios para aprobar o desaprobar los usos beneficiosos de los RCC; la naturaleza de las operaciones de la planta; si los RCC que tienen usos beneficiosos constituyen desperdicios sólidos; si existe mercado para la venta del subproducto Agremax; si en el contrato de compra de energía suscrito entre AES-PR y AEE se prohibió el almacenamiento y disposición de RCC que tengan usos beneficiosos; la validez de los datos indicados en la evaluación técnica considerada por la JCA para realizar la interpretación oficial; si existe una acumulación de inventario de Agremax; si la planta dispone de los RCC en los vertederos o si discontinuó la manufactura del Agremax. Además, AES-PR planteó la necesidad de llevar a cabo un descubrimiento de prueba para la producción de documentos para impugnar, entre otros asuntos, el contenido de la evaluación técnica utilizada por la JCA para emitir su interpretación oficial y los hechos considerados para clasificarla como una instalación intermedia de desperdicios sólidos.

El 2 de mayo y el 11 de agosto de 2016, se llevaron a cabo vistas procesales en la que todas las partes argumentaron sus respectivas posiciones y alegaciones.

II

DERECHO APLICABLE

A. La Moción de Desestimación

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que una parte interesada solicite la desestimación de un pleito instado en su contra, fundamentada en las siguientes defensas: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4)

¹³ AES-PR interpretó que por la JCA reconocer el uso de los RCC como cubierta diaria en vertederos autorizados, su planta es una generadora de desperdicios sólidos no peligrosos que no requiere del permiso de operación DS-2.

insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, y; (6) dejar de acumular una parte indispensable. Como se puede colegir, la aludida regla permite que una parte demandada solicite la desestimación de la demanda cuando la acción no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio. *Torres Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 501 (2010).

Al analizar este tipo de moción, el Tribunal tomará como ciertos todos los hechos expuestos en la demanda, los cuales se considerarán de la forma más favorable a la parte demandante. *Íd.* En estos casos se aplicará la experiencia y el sentido común para determinar si a base de los hechos bien alegados, la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio. R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico. Derecho Procesal Civil*, 5ta Ed., San Juan, Lexis Nexis, 2010, pág. 268. Corresponde al promovente de esta solicitud demostrar de forma certera que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de derecho que pudiera establecer en apoyo a su reclamación, aun mediando una interpretación liberal de su causa de acción. *Rivera Sanfeliz et al. v. Jta. Dir. First Bank*, 193 DPR 38, 49 (2015); *Ortiz Matías et al. v. Mora Development*, 187 DPR 649 (2013). No se trata de examinar si el demandante prevalecería en su reclamación, sino si tiene derecho a ofrecer prueba que justifique su reclamación, asumiendo como ciertos los hechos bien alegados en la demanda. J.A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da. ed., Lexis Nexis, San Juan, 2011, T. II, pág. 530.

La solicitud de desestimación no procederá a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo a su reclamación. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 18 DPR 811 (2013). Esta doctrina sólo se aplica a los hechos bien alegados y expresados de manera concluyente y que de su faz no den margen a duda alguna. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). *Trinidad Hernandez et al. v. ELA et al.*, 188 DPR 828, 833-834 (2013)

Por otra parte, el segundo párrafo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, permite que una moción de desestimación fundamentada en que no se expone una

reclamación que justifique un remedio, sea considerada como una solicitud de sentencia

sumaria:

Si en una moción en que se formula la defensa número (5) se exponen **materias no contenidas en la alegación impugnada, y éstas no son excluidas por el tribunal**, la moción deberá ser considerada como una solicitud de sentencia sumaria y estará sujeta a todos los trámites ulteriores provistos en la Regla 36 hasta su resolución final, y todas las partes deberán tener una oportunidad razonable de presentar toda materia pertinente a dicha moción bajo dicha regla. (Énfasis suplido).

En *Torres Capeles v. Rivera Alejandro*, 143 DPR 300, 309 (1997) el Tribunal explicó que [l]a conversión de una moción de desestimación en una de sentencia sumaria, a tenor con esta Regla, puede ocurrir cuando cualesquiera de las partes, el promovente o el promovido, **sometan materia que no formó parte de las alegaciones, tales como: deposiciones, admisiones, certificaciones y contestaciones a interrogatorios**. El tribunal tiene plena discreción para aceptar o no la materia evidenciaria que se acompaña. Esta discreción normalmente la ejerce tomando en consideración si la materia ofrecida y la conversión subsiguiente facilitarían o no la disposición del asunto ante su consideración. Si de la materia ofrecida surge que el caso no se debería despachar sumariamente y que para la resolución del mismo se debería celebrar vista en su fondo, el tribunal denegaría tanto la conversión de la moción de desestimación en una de sentencia sumaria, como la concesión de la desestimación. Si por alguna razón el tribunal decide no aceptar la materia presentada, el promovente puede presentar nuevamente la materia excluida como documentos acompañando una moción de sentencia sumaria. (Cita omitida) (Énfasis suplido).

Al respecto, Cuevas Segarra explica que la conversión de la moción desestimación es discrecional del Tribunal y para poder considerarla, las partes deben tener una oportunidad razonable para presentar las materias que sean pertinentes. J. Cuevas Segarra, opt. cit., pág. 538. También explica que los tribunales federales, al analizar la Regla 12 B(6) de Procedimiento Civil Federal, han permitido la conversión cuando se le notifica al promovido que se considerará la moción como una sumaria y luego de concederle oportunidad para exponer su posición por escrito. Para cumplir con el debido proceso de ley no es necesaria la celebración de una vista, basta con conceder a las partes la oportunidad de exponer por escrito sus posiciones. *Íd.*

B. La Moción de Sentencia Sumaria

La Regla 36.1 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V R. 36.1, permite que un caso sea resuelto sumariamente, luego de que una de las partes presente una moción

al tribunal, exponiendo las razones de hecho y derecho que justifican la resolución de controversias o el pleito en su totalidad de forma sumaria. *Meléndez González et al. v. M. Cuebas, Inc. et al.*, 193 DPR 100 (2015). El mecanismo procesal de la sentencia sumaria busca propiciar la rápida solución de aquellos litigios que no presentan controversias sustanciales de hechos, por lo que no requieren la celebración de un juicio en su fondo. *Abrams Rivera v. E.L.A., D.T.O.P. y Otros*, 178 DPR 914 (2010); *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 DPR 200 (2010); *Quest Diagnostic v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994 (2009); *Sucn. Maldonado Ortiz v. Sucn. Maldonado Hernández*, 166 DPR 154 (2005). La moción debe estar fundada en declaraciones juradas u otra prueba admisible que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes, para que se dicte sentencia sumariamente sobre la totalidad o cualquier parte de una reclamación. Véase, Regla 36.3 de Procedimiento Civil 32 LPRA Ap. V, R. 36.3.



La sentencia sumaria solo será dictada si las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, junto a cualquier declaración jurada que se presente, si alguna, demuestran que no hay controversia real y sustancial sobre algún hecho esencial y pertinente y que, como cuestión de derecho, procede hacerlo. Regla 36.3 (e) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V; *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013). Es importante tener presente que el promovente de la sentencia sumaria tiene el peso de establecer la ausencia de controversia real sobre los hechos relevantes y que el derecho le favorece. *Hurtado v. Osuna*, 138 DPR 801, 809 (1995).

Por otra parte, no se dictará sentencia sumaria en las siguientes circunstancias: 1) cuando existen hechos materiales y esenciales controvertidos; 2) hay alegaciones afirmativas en la demanda que no han sido refutadas; 3) surge de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material y esencial; o 4) como cuestión de derecho no procede. *Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al.*, 186 DPR 713, 757 (2012); *Nissen Holland v. Genthaller*, 172 DPR 503 (2007); *Vera Morales v. Bravo Colón*, 161 DPR 308 (2004).

El método actual que recoge la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, *supra*, le impone a las partes el deber de identificar los hechos relevantes y de plasmar su versión contrapuesta fundamentada en evidencia admisible. *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*,

supra, pág. 434. Para determinar si procede o no disponer de un caso mediante sentencia sumaria, se "analiza[rán] los documentos que acompañan la moción, los documentos incluidos con la moción en oposición, y aquellos que obren en el expediente." *Abrams Rivera v. E.L.A.*, supra, pág. 933. Esto se extiende incluso a aquellos documentos en los autos originales del caso que no hayan sido parte de la sentencia sumaria. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, 185 DPR 288 (2012). La solicitud será concedida cuando surge claramente que se "cuenta con la verdad de todos los hechos necesarios para poder resolver la controversia." *Íd.* pág. 299.



La Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, regula de manera específica los requisitos de forma que debe cumplir la parte promovente de la solicitud de sentencia sumaria, así como los requisitos aplicables a la parte que se opone. La parte promovente tiene la obligación de especificar los hechos **esenciales y pertinentes de forma concisa** sobre los cuales alega que no existe controversia en párrafos debidamente enumerados y, para cada uno de ellos, **especificar la página o párrafo de la declaración jurada u otra prueba admisible en evidencia que lo apoya**. Regla 36.3(a)(4) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3(a)(4); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, *supra*. Asimismo, la contestación u oposición a la solicitud de sentencia sumaria deberá ceñirse a ciertas exigencias sobre este aspecto. Regla 36.3(b)(2) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3(b)(2); *Íd.* Esta exigencia no es un mero formalismo ni un requisito mecánico, al contrario, luego de realizar una interpretación integral de las enmiendas acogidas en el 2009 el tribunal resolvió que "tiene un propósito laudable, por lo que su relevancia es indiscutible". *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, supra, pág. 434. Además, en el citado caso Tribunal Supremo especificó que

[e]ste sistema claramente agiliza la labor de los jueces de instancia y propende la disposición expedita de aquellas disputas que no necesitan de un juicio para su adjudicación. Es por ello que mediante estas nuevas disposiciones nuestro ordenamiento procesal expresamente le exige a la parte oponente examinar cada hecho consignado en la solicitud de sentencia sumaria y, para todos aquellos que considera que existe controversia, identificar el número del párrafo correspondiente y plasmar su versión contrapuesta fundamentada en evidencia admisible.

El incumplimiento con estos requisitos tiene repercusiones distintas para cada parte. Si el promovente de la moción incumple con los requisitos de forma, el foro judicial no está obligado a considerar su pedido. De igual forma, si la parte opositora no cumple con los mencionados requisitos, entonces se podrá dictar Sentencia Sumaria a favor de la parte promovente, si ésta procede en Derecho. *Meléndez González et al. v. M. Cuevas, supra; SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo, supra.*

El hecho de que la parte promovida no presente evidencia que contradiga la presentada por la parte promovente, no implica que necesariamente proceda la sentencia sumaria. *Vera Morales v. Bravo Colón, supra*, págs. 331-332; *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.*, 136 DPR 881, 912-913. Ello, porque los documentos que acompañan la moción de sentencia sumaria deben interpretarse de la forma más favorable a la parte que se opone a la moción, concediéndole el beneficio de toda inferencia que razonablemente se pueda derivar de ellos. *Corp. Presiding Bishop v. Purcell*, 117 DPR 714, 720.



La sentencia sumaria procederá únicamente cuando surge de manera clara que el promovido por la solicitud no podrá prevalecer bajo ningún supuesto de hechos y que el tribunal tiene a su disposición toda la prueba necesaria para resolver la controversia que tiene ante su consideración. Cualquier duda no es suficiente para denegar la solicitud de sentencia sumaria; debe tratarse de una duda que permita concluir que existe una verdadera y sustancial controversia sobre hechos relevantes y pertinentes. *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 848 (2010).

La Regla 36.2 de Procedimiento Civil, *supra*, permite que una parte contra la cual se haya formulado una reclamación, presente una solicitud de sentencia sumaria en cualquier momento desde que fue emplazada, pero limitada o que no sea más tarde de los treinta (30) días siguientes a la fecha límite establecida por el Tribunal para concluir el descubrimiento de prueba. Cuando se presenta una moción de sentencia sumaria antes de llevarse a cabo un descubrimiento de prueba, el Tribunal, en el ejercicio de su discreción para hacer posible que se haga justicia al resolver las controversias, puede adoptar varias medidas a favor del promovido que no ha tenido la oportunidad de conseguir prueba para apoyar sus hechos esenciales. *Perez v. El Vocero de P.R.*, 149 DPR 427, 449 (1999). Entre las medidas se encuentran las siguientes: (1) denegar la solicitud de

sentencia sumaria; (2) ordenar la suspensión de cualquier vista para que la parte pueda obtener declaraciones o tomar deposiciones; (3) conseguir que la otra parte le facilite cierta evidencia; (4) posponer la evaluación de la moción; (5) dictar cualquier otra orden que sea justa. Véanse, Regla 36.6 de Procedimiento Civil; *Perez v. El Vocero de P.R.*, supra, págs. 449-450. Hay que tener presente en el análisis que el acoger una moción prematura "...puede tener el efecto de privar al promovido de sus derechos sin un debido proceso de ley". *Íd.*, pág. 449.

En el ámbito del procedimiento civil la tendencia es facilitar el descubrimiento de prueba, de forma tal que se coloque al juzgador en la mejor posición posible para resolver justamente. *Ward v. Tribunal Superior*, 101 DPR 865, 867 (1974). Ahora bien, el hecho que se presente una moción de sentencia sumaria antes de llevarse a cabo un descubrimiento de prueba no le impide automáticamente al Tribunal poder atender y adjudicar las controversias ante su consideración. Aunque se ha reconocido que existen circunstancias que ameritan llevar a cabo un descubrimiento de prueba antes de considerar una solicitud de sentencia sumaria, solo se ha aplicado a casos complejos o cuando la parte promovente fundamenta su moción en la insuficiencia de prueba sobre hechos esenciales del caso. *García Rivera v. Enríquez Martín*, supra; *Perez v. El Vocero de P.R.*, 153 DPR 323, 340 (2001)



C. **La Jurisdicción Primaria y el Agotamiento de Remedios Administrativos**

Es norma trillada que los tribunales en Puerto Rico son de jurisdicción general y tienen autoridad para entender en cualquier causa de acción que presente una controversia propia para la adjudicación. *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223, 230 (1994). "[E]l poder o la autoridad que posee un tribunal para considerar y decidir un caso o controversia" es lo que se conoce como la jurisdicción. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009), que cita a *ASG v. Mun. San Juan*, 168 DPR 337, 343 (2006). A esos efectos, para privar a un tribunal de jurisdicción general de su autoridad para atender un asunto en particular, es necesario que su estatuto lo disponga expresamente o que surja por implicación necesaria. *Íd.* Es por ello que el Tribunal debe ser celoso guardián de su jurisdicción, por lo que está obligado a considerarla aun en ausencia de señalamiento de las partes. *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Pub.*, 183 DPR 1

(2011), citando a S.L.G. *Szendry-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 883 (2007). Una vez se determina que no posee jurisdicción sobre la materia, está obligado a desestimar el caso. Regla 10.8(c) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.8; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, supra, pág. 855.

Entre las doctrinas de abstención judicial se encuentra la figura la doctrina de jurisdicción primaria, doctrina que establece un sistema de prelación jurisdiccional en el que se determina si será la agencia administrativa o el tribunal, el foro que atenderá inicialmente una reclamación. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988); *E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados*, 90 D.P.R. 506, 511 (1964). Esta doctrina tiene dos vertientes, éstas son: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996); que cita a *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449, 469 (1995).

Para poder aplicar la jurisdicción primaria exclusiva, una ley o estatuto debe conferirle la jurisdicción a un organismo administrativo e indicar que este será el único foro con facultad para atender, inicialmente, determinada controversia. Con esto se "persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso, que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales". *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL* 177 DPR 657, 676 (2009); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al*, 179 DPR 391, 404 (2010). La aplicación de esta doctrina no evita la revisión judicial, sino que la pospone hasta que el organismo administrativo emita una decisión final con relación a la controversia. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, supra, pág. 659.

Por otra parte, en la jurisdicción primaria concurrente el foro judicial, así como el foro administrativo, comparten la facultad para atender una controversia. Ahora bien, el Tribunal le concederá deferencia a las agencias administrativas cuando su preparación, especialización, pericia y conocimiento es necesario para atender ciertas controversias. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 710 (2014); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, supra, pág. 405. También se requiere que la agencia tenga facultad para otorgar los remedios solicitados. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc.*, supra, págs. 405-406. Hay que tener en cuenta que la aplicación de esta doctrina no es automática, lo que implica que el foro judicial tendrá jurisdicción cuando la naturaleza de la acción presentada y el remedio

solicitado no presentan cuestiones de hecho que requieran el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 921 (2001).

Para aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente se consideraran los siguientes factores: (1) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (2) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (3) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (4) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; (5) lo adecuado del remedio administrativo. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, supra. Antes de evaluar estos criterios, se examinará el alcance de la ley habilitadora de la agencia para determinar si la controversia cae estrictamente dentro del ámbito judicial o si es necesario que la agencia intervenga inicialmente en el caso. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, supra, pág. 245. No se considerará la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria cuando la ley orgánica de la agencia le confiere expresamente la jurisdicción para atender la controversia. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* 437, (3ra ed., Forum 2013), Sec. 8.5, págs. 594-595; *Rovira v. Puerto Rico Telephone Co.*, 96 DPR 77 (1968).



Por otro lado, como parte de la doctrina de abstención judicial se encuentra el agotamiento de remedios administrativos, que determina el momento apropiado para que el tribunal intervenga en una controversia que también se encuentra ante la consideración de la agencia administrativa. *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1057-1058 (2013). El Tribunal se abstendrá de revisar una actuación de una agencia hasta que la persona afectada agota todos los remedios administrativos disponibles, de forma tal que la decisión administrativa refleje la posición final de la agencia. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004). Esta norma es utilizada para cuestionar la acción judicial de un litigante que acudió originalmente a un procedimiento administrativo para solicitar unos remedios y luego comparece al foro judicial a pesar de existir remedios administrativos disponibles. *Colón Rivera, et al. v. ELA*, supra, pág. 1058.

De esta manera se evita un dictamen judicial innecesario y a destiempo que interfiera con el procedimiento administrativo. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 407 (2001). Además, esto le permitirá a la agencia administrativa realizar lo siguiente: (1) desarrollar un historial completo del

asunto; (2) utilizar el conocimiento especializado de sus funcionarios para adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad; y (3) aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos. *Procuradora Paciente v. MCS*, supra; *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 DPR 42, 49-50 (1993);

Para poder aplicar esta doctrina es necesario que la parte contra la cual se invoca haya participado en los procedimientos ante una agencia, y que aún existe un cauce administrativo que esa parte debe agotar. *Mun. de Caguas v. AT&T*, supra, pág. 408. Por lo general, esta norma es invocada para cuestionar la acción judicial de un litigante que acudió originalmente a un procedimiento administrativo y recurre al Tribunal a pesar de tener remedios administrativos disponibles. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, supra, pág. 918. Así, esta doctrina determina la etapa en que un tribunal debe intervenir en una controversia que se ha presentado inicialmente ante un foro administrativo. *S.L.G. Flores v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008)

Adjudicado el asunto por la agencia, la Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988 ("LPAU") dispone que la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia, o entidad apelativa de subastas, tiene el término de diez días a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la decisión, o diez días de transcurrido el plazo dispuesto en la sección 2169 para solicitar una revisión judicial. 3 LPRA sec. 2172. El Tribunal de Apelaciones es el foro designado por la Asamblea Legislativa para entender estos asuntos. Sección 3.14 de la LPAU, 3 LPRA Sec. 2164

Existe otro aspecto que debemos considerar y es que la Sección 4.3 de la LPAU le permite a una parte acudir directamente ante el tribunal aun cuando la controversia está pendiente ante la consideración de una agencia. 3 LPRA sec. 2173. Por esa razón, la exigencia de que se agoten los remedios administrativos no es un principio que debe aplicarse de manera obligatoria. *S.L.G. Flores Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 852. El requisito de agotar remedios ante la agencia administrativa puede preterirse si se configura alguna de las excepciones de la LPAU. Véanse *Acevedo v. Mun. de Aguadilla*, 153

DPR 788, 805-806 (2001). Estas excepciones son: (1) cuando el remedio administrativo disponible sea inadecuado; (2) cuando requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios; (3) **cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales**; (4) cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (5) cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia; o (6) **cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa**. Sección 4.03 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2173; *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 491-492 (1997). La parte que pretenda desviarse del trámite administrativo alegando una violación a un derecho constitucional tiene la obligación de demostrar que el agravio es de tan grave y patente intensidad, que se justifica eludir el cauce administrativo. *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 714 (2002).

De otra parte, hay que tener presente que el análisis de la jurisdicción de los foros administrativos para atender las controversias se deriva y delimita por su ley habilitadora. En *González y otros v. Adm. de Corrección*, 175 DPR 598, 606-607 (2009), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:



Al aprobar la ley orgánica de una agencia, la Asamblea Legislativa le autoriza y delega los poderes necesarios para que ésta actúe conforme al propósito perseguido con su creación. *D.A.Co. v. Fcia. San Martín*, 175 D.P.R. 198 (2009); *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 D.P.R. 363 (2008). Por lo tanto, para determinar si una entidad pública está autorizada para considerar un asunto, es necesario acudir a su ley habilitadora. Al delimitar el ámbito jurisdiccional que dimana de su estatuto, se identifica el marco de autoridad delegado por la Asamblea Legislativa. Cualquier acción administrativa que exceda de tales parámetros adolecerá de nulidad y será esencialmente ilegal. *D.A.Co. v. Fcia. San Martín*, supra; *Plaza las Américas v. N & H*, 166 D.P.R. 631, 654 (2005); *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 D.P.R. 203 (2002)."

D. La doctrina de separación de poderes y de cuestión política

Nuestro sistema republicano de gobierno especifica que cada rama de gobierno tiene unas funciones esenciales particulares en las que no pueden interferir las otras ramas. Este principio se conoce como el de la separación de poderes, el cual está arraigado a nuestra organización y funcionamiento político. Art. I, Sec. 2, Const. ELA, 1 LPRA; *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014); *AAR, Ex parte*, 187 DPR 835, 855 (2013).

La finalidad de esta doctrina es mantener la colaboración entre las tres ramas de gobierno, sin que una domine o interfiera indebidamente con la otra. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724, 750 (2000). El propósito de la separación de poderes es proteger la libertad de los ciudadanos, garantizando la independencia de cada una de las ramas de gobierno. *Íd.* No obstante, corresponde a los tribunales interpretar las leyes y la Constitución. *Íd.* pág. 754; *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 4, 54-55 (1986).



La jurisprudencia ha desarrollado una doctrina de autolimitación judicial que, en ciertas circunstancias, previene la intervención del tribunal en asuntos estrictamente políticos. La doctrina de cuestión política señala la existencia de asuntos que no son susceptibles de determinación judicial porque su resolución corresponde a las otras ramas de gobierno ya sea a la legislativa, la ejecutiva o en última instancia, al electorado. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 422 (1994). Esta doctrina de abstención judicial se aplicará cuando esté presente uno de los elementos siguientes: (1) una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) una necesidad poco usual de adherirse, sin cuestionar, a una decisión política previamente tomada; y (6) potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del gobierno sobre un asunto. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497, 509 (1994); *Silva v. Hernández Agosto*, *supra*, pág. 54; *Santa Aponte v. Srio. del Senado*, 105 DPR 750 (1977).

Hay que considerar que existen tres vertientes de esta doctrina; estas son: (1) hay un asunto asignado textualmente por la Constitución a otra rama del gobierno; (2) no existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales; y (3) la prudencia exige la abstención judicial. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, *supra*, pág. 510. La doctrina pretende limitar la intervención judicial en asuntos que claramente son de la incumbencia de las ramas políticas del gobierno y que se trata de una restricción inherente a la división tripartita del sistema republicano. Sin embargo, la Rama Judicial tiene el poder de revisar si las otras ramas del gobierno observaron las garantías

constitucionales en sus acciones y si sus actuaciones excedieron los poderes delegados. *Córdova y otros v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789, 801(2007). De hecho, el Tribunal Supremo ha reiterado la autoridad del foro judicial como intérprete final de las leyes y la Constitución basándose en que nuestra estructura de gobierno no permite que las ramas políticas del Gobierno se conviertan en árbitros de sus propios actos. *Noriega v. Hernández Colón, supra*, págs. 425

E. Revisión judicial de la reglamentación administrativa

En nuestro ordenamiento, el acceso de los ciudadanos a los tribunales se presume a no ser que la Asamblea Legislativa no lo haya prohibido en forma expresa y clara. *Rivera v. Dir. Adm. Trib.*, 144 DPR 808, 820 (1998); D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Colombia, Ed. Forum, 1993, págs. 414- 415. Sin embargo, no puede impedir el acceso a los tribunales cuando se alega que las actuaciones administrativas infringen garantías constitucionales o derechos establecidos por ley. *Hernández Montero v. Cuevas, Director*, 88 DPR 785, 803 (1963).



Para determinar si la actuación de una agencia ha sido encomendada únicamente a la discreción administrativa, el Profesor Demetrio Fernández nos señala los siguientes factores: (1) si existe una amplia discreción administrativa; (2) el grado de experiencia y peritaje necesario para comprender la materia; (3) la naturaleza de la agencia; (4) el principio de la intervención judicial y la habilidad del tribunal de asegurar resultados correctos; (5) la necesidad de informalidad y celeridad en la decisión de la agencia; y (6) si existen otros controles de la discreción administrativa. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 550. De ordinario y ante la ausencia de arbitrariedad o capricho, no se admite la revisión judicial en estos casos. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527 (2006).

Cuando se impugna la validez, eficacia y el alcance de los parámetros de las leyes y reglamentos, es norma establecida que el foro judicial es quien tiene la autoridad para atender estos asuntos. Esto así, ya que “un reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto o en contra de la ley es nulo”. *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105, 128 (2002); *P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones*, 110 DPR 400, 409 (1980).

Cuando una agencia administrativa adjudica una controversia, la revisión judicial sirve para examinar si la actuación es de conformidad con las facultades delegadas por la ley y

conforme a los mandatos constitucionales que rigen el ejercicio de la autoridad delegada. Es el último resguardo que tienen los ciudadanos para poder vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones de las agencias. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 122-123 (2000).

El proceso administrativo de una agencia está definido en la LPAU como la formulación de reglas y reglamentos, la adjudicación formal de las controversias ante su consideración, el otorgamiento de licencias y cualquier proceso investigativo dentro del ámbito de su autoridad legal. 3 LPRA sec. 2102(k). La política pública que persigue la LPAU es crear un cuerpo uniforme de reglas mínimas que toda agencia deberá observar al formular sus reglas y reglamentos y al llevar a cabo sus procesos adjudicativos; además de establecer un proceso de revisión judicial que aplicará uniformemente a cualquier acción tomada por la agencia, ya sea al promulgar un reglamento o al adjudicar una controversia. 3 LPRA sec. 2101, 2172. La LPAU también establece el proceso de reglamentación que deben cumplir las agencias, lo que conlleva la formulación de reglas y reglamentos de aplicación general que interpreten, instituyan o prescriban la ley o política pública de la agencia concernida. 3 LPRA sec. 2102(m).

Antes de discutir el proceso de reglamentación, es necesario aclarar varios conceptos, puesto que la aplicación del procedimiento formal de aprobación dispuesto en la LPAU aplicará según el tipo de reglamentación que sea impugnada.

De acuerdo con la Sección 1.3 de la LPAU, *supra*, una regla o reglamento se define como "cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia". 3 LPRA sec. 2102(l). Este término también incluye cualquier enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. *Íd.* Sin embargo, el estatuto excluye de la definición las declaraciones interpretativas y declaraciones de política pública general que son meramente explicativas y no tienen un efecto legal. *Íd.* Un reglamento que implemente la ejecución de una ley puede complementarla, pero no estar en conflicto con ésta. *P.S.P. v. Comisión Estatal de Elecciones*, *supra*, pág. 409 (1980). Un reglamento que esté en contra de la ley se considerará que es nulo. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445 (2005).

Una interpretación oficial es una expresión de la agencia que ofrece una aclaración de la ley que administra o de sus reglas y reglamentos, por lo que no se requiere el cumplimiento de las formalidades contempladas en la LPAU. 3 LPRA sec. 2102(d). *Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo*, 159 DPR 81, 94 (2003); *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673 (2000). Esta regla tiene como propósito clarificar o dar uniformidad a los procedimientos internos de la agencia, fijar directrices para guiar al público en la interpretación de la ley o pautar la discreción administrativa. *Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo*, supra, pág. 94; *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866 (1993). A diferencia de las reglas legislativas que modifican o alteran los derechos de los individuos, las reglas interpretativas clarifican e interpretan las obligaciones. *Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo*, supra.

De ordinario, los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a las aplicaciones e interpretaciones de las agencias con respecto a las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. *Cruz Negrón v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341, 357 (2005). En estos casos, la revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción. *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386 (2011); *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000); *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177 (2009). La interpretación de la agencia debe ser razonable y consistente con el propósito legislativo que la animó. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 132 (1998). En síntesis, se podrá diferir la interpretación de la agencia si ésta: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Mun. de San Juan v. Junta de Planificación*, 169 DPR 310 (2006).

Por otra parte, un dictamen administrativo, como lo sería una interpretación oficial, se considera como abuso de discreción cuando: (1) la agencia descansó en factores que la Rama Legislativa no intentó considerar; (2) no atendió un aspecto importante de la controversia u ofreció una explicación para su decisión que contradice la evidencia presentada ante la agencia; (3) si formuló una conclusión de derecho que es tan poco

plausible que no pueda interpretarse como producto de la especialización de la agencia.

Padín v. Retiro, 171 DPR 950, 962-963 (2007).

Conviene destacar que la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, (LPAU) fue adoptada utilizando como modelo del "Administrative Procedure Act" (APA), 5 USC sec. 551 et sec, y del Model State Administrative Procedure Act (1981)" por lo que las decisiones federales en circunstancias similares tienen valor persuasivo a la hora de interpretar nuestra Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes. *Asoc. de Maestros v. C.R.T.S.P.*, 159 DPR 81, 93 (2003).



En cuanto a la impugnación de las interpretaciones oficiales emitidas por una agencia administrativa, el Tribunal Supremo Federal determinó que cuando una agencia ha mantenido una interpretación administrativa por varias décadas y decide cambiar su interpretación oficial, tiene el deber de cumplir con un procedimiento básico que exponga las razones para cambiar su política ("reasoned explanation for the change" "provide even a minimal level of analysis")¹⁴. De esta manera se evita que la regla interpretativa promulgada sea arbitraria o caprichosa y, por consiguiente, ineficaz. Según el Tribunal Federal, la agencia administrativa tiene la obligación de al menos, exponer una buena razón que justifique el cambio en su interpretación ("show that there are good reasons for the new policy"). Véase, *Encino Motorcars, LL v. Navarro*, 579 US ___ (2016)

Solo cuando se adopta una reglamentación legislativa es cuando la agencia tiene la obligación de cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU. Véase, 3 LPRA sec. 2121-2135; *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008); *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, supra. El incumplimiento de estos requisitos le concede a una parte afectada impugnar de su faz la validez del reglamento. *Asoc. de Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105 (2002). El reglamento carece de autoridad legal cuando no es aprobado de conformidad con el proceso formal establecido en la LPAU. *Hernández v. Colegio de Optómetras*, 157 DPR 332 (2002). La sección 2.7 de la LPAU especifica que el Tribunal de Apelaciones tendrá la jurisdicción para atender este reclamo. 3 LPRA sec. 2127(a).

¹⁴ En ese caso el Tribunal Federal razonó lo siguiente: "...a reasoned explanation is needed for disregarding facts and circumstances that underlay or were engendered by the prior policy".

Cuando se impugna la validez de un reglamento la revisión consiste en la evaluación de lo siguiente: 1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; 2) si se le delegó a la agencia el poder de reglamentar; 3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados y es razonable; 4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales dispuestas en su ley orgánica y en las leyes especiales; y 5) si la reglamentación propuesta es arbitraria o caprichosa. *Íd.*, pág. 226; *Ayala Hernández v. Consejo Titulares*, 190 DPR 547, 560 (2014); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 759 (2004); *Aulet Lebrón v. Departamento de Servicios Sociales*, 129 DPR 1 (1991) (agencias no pueden promulgar reglas caprichosas y arbitrarias); *Rivera v. Supte. Policía de P.R.*, 146 DPR 247 (1998) y *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 285 (1992) (la regla tiene que tener una conexión racional ente lo reglamentado y lo establecido por ley); *P.S.P. v. Comisión Estatal de Elecciones*, 110 DPR 400, 409 (1980) (la regla no puede estar en contra de la ley); *Pérez v. Com. Rel. Trab. Serv. Púb.*, 158 DPR 180, 188-189 (2002) (cuando se alega que la reglamentación u actuación es arbitraria por descansar en motivos desvinculados del propósito de la reglamentación).

Por otra parte, puede surgir la invalidez de una reglamentación porque en su aplicación, la regla no se ajusta a los poderes que le delegó la legislatura a la agencia. *OEG v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 225 (2013). El Tribunal Supremo ha reconocido que "cualquier persona afectada por la aplicación de un reglamento puede impugnar su validez ante el Tribunal de Primera Instancia *en cualquier momento*, ya sea por razones constitucionales o por otros motivos". (Énfasis en el original.) *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, pág. 185; *J.P. v. Frente Unido I*, *supra*, pág. 463.

Respecto a esta acción el Tribunal Supremo destacó lo siguiente:

Fundamentalmente, dicha distinción responde al hecho de que los tribunales ordinariamente examinan la validez de los reglamentos de forma colateral. Por lo general, el foro judicial no interviene directamente con la acción de la agencia al adoptar sus reglamentos, sino que la revisión se produce a través de pleitos particulares en los que se cuestionan las determinaciones tomadas por las agencias al amparo de éstos. Esas acciones normalmente están relacionadas con intentos concretos de aplicar la regla impugnada. Por eso, en la práctica, el interdicto, la sentencia declaratoria y el propio procedimiento para hacer cumplir la resolución de la agencia son los mecanismos más utilizados al revisar la validez de las

reglas administrativas. (citas omitidas) *Centro Unido Detallistas v. Com. Seru. Púb., supra*, pág. 185.

Como bien señala el profesor Demetrio Fernández, “[l]as interpretaciones que las agencias hagan de las reglas tienen necesariamente que estar sujetas a los criterios de razonabilidad y consistencia con las disposiciones estatutarias”. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Forum, 3ra ed. 2013, pág. 726; *Colón Ventura v. Méndez*, 130 DPR 433 (1992); *Vélez Rodríguez v. ARPE*, 167 DPR684 (2006).

A la luz de la discusión doctrinal anteriormente esbozada, procedemos a resolver las controversias que nos ocupan.

IV

CONCLUSIONES DE DERECHO



Como cuestión de umbral se atenderá la Moción de Desestimación instada por JCA en la que sostiene que la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio. Luego de concretar las causas de acción, así como los remedios señalados por AES-PR en la demanda, procederemos a la aplicación de los criterios jurisprudenciales para analizar este tipo de moción. Como hemos discutido en los párrafos anteriores, al adjudicar una moción de desestimación debemos interpretar los hechos bien alegados en la demanda a favor de la parte demandante. Es decir, nuestro análisis no requiere llevar a cabo un juicio valorativo de los méritos de las reclamaciones de la parte demandante, sino que se examinar la demanda para determinar si se expone una reclamación que le permita a este foro conceder un remedio.

Tras delimitar las causas de acción instadas por la parte demandante procederemos al estudio de las doctrinas de agotamiento de remedios administrativos y de jurisdicción primaria para determinar si tenemos jurisdicción para atender las controversias. Asimismo, analizaremos si están presentes los criterios para la aplicación de las doctrinas de cuestión política o de separación de poderes que requieren la abstención judicial sobre las controversias.

Realizado este examen, estudiaremos la moción “Respuesta a Oposición a Moción de Desestimación y Reiterando Petición de Desestimación o, en la Alternativa, Solicitando

Sentencia Sumaria" instada por la JCA en la que solicita que se adjudique que todas sus determinaciones relacionadas con las facilidades de la parte demandante han sido tomadas al amparo de la autoridad concedida en ley para regular las actividades de manejo, uso y disposición de los RCC producidos en la planta de AES-PR. Del mismo modo, se analizarán los planteamientos señalados en la oposición instada por la parte demandante para determinar si procede evaluar, en estos momentos, los méritos de las reclamaciones. Procedemos entonces a concretar las reclamaciones señaladas en la demanda.

A.

Tomando como ciertas todas las alegaciones de hechos incluidas en la demanda del caso que nos ocupa, procedemos al análisis de las causas de acción presentadas ante nuestra consideración. Al examinar las alegaciones a la luz del trasfondo jurídico antes consignado, concluimos que procede la desestimación de la primera causa de acción. No obstante, entendemos que la segunda causa de acción justifica la concesión de un remedio que puede conceder el Tribunal. Veamos.

1. Primera causa de acción presentada por AES-PR

Al aplicar el marco doctrinal discutido en los párrafos anteriores, resulta forzoso desestimar la primera causa de acción instada por la parte demandante. Como punto de partida es necesario aclarar que, contrario a lo que plantea la parte demandante, no existe un mandato del Tribunal de Apelaciones que nos ordene adjudicar las reclamaciones invocadas por AES-PR en la demanda del caso del epígrafe. El recurso atendido por el foro apelativo fue la apelación de la resolución administrativa núm. R-14-27-20 emitida por la JCA. En ese caso, el referido foro se limitó a determinar que la resolución emitida era una interpretación oficial de la agencia, por lo que se declaró sin jurisdicción para atender la apelación. Sin embargo, explicó que una parte afectada por la aplicación de un reglamento puede acudir al Tribunal de Primera Instancia para impugnar la validez.

Según los hechos bien alegados en la demanda instada por AES-PR, entendemos que como primera causa de acción se solicita la revisión judicial de los datos fácticos tomados en consideración por la JCA para emitir las resoluciones interpretativas impugnadas. Según la Resolución núm. R-14-27-20 emitida por la agencia, que fue

anejada en la demanda, la agencia resolvió, luego de considerar una evaluación técnica llevada a cabo en las facilidades de AES-PR, que procedía revocar la interpretación oficial anterior y aplicar de las disposiciones del Reglamento 5717 al determinar que la facilidad tenía la necesidad de descartar o disponer de los RCC generados, independientemente de que éstos tengan usos beneficiosos¹⁵. La demandante impugna la aplicación de las normas reglamentarias por haberse considerado hechos incorrectos, por lo que su instalación no puede clasificarse como una de desperdicios sólidos no peligrosos. Del mismo modo, impugnó la aplicación de la regla que exige la obtención del permiso de transportación DS-1 para transportar los RCC que tienen usos beneficiosos.



Es decir, solicita la revisión de la interpretación otorgada por la JCA al citado reglamento, en específico, la aplicación de las definiciones de "instalación para desperdicios sólidos" y de "desperdicios sólidos" señaladas en la Regla 502 y la disposición que establece la Regla 642 sobre la expedición de un permiso para poder operar este tipo de instalaciones.¹⁶ La demandante impugnó los hechos considerados por JCA en la resolución R-14-27-20 que surgen de una evaluación técnica sobre el manejo de los RCC en su planta, así como del proceso de manufactura del agregado conocido como *Agremax*.¹⁷ Explicó que en la referida resolución la JCA revocó una exención concedida a su favor, previo a la construcción de sus instalaciones, en la cual la agencia interpretó que no se aplicarían a su instalación las disposiciones del Reglamento Manejo de Desperdicios Sólidos No Peligrosos relacionadas con el permiso de construcción y operación.¹⁸ Además, refutó la interpretación administrativa que señaló que los residuos de combustión de carbón (RCC) que genera su planta son desperdicios sólidos al sostener que este material no es descartado, abandonado ni dispuesto, sino procesado para manufacturar *Agremax* y otros productos de usos beneficiosos y que cuentan con un mercado para su venta.¹⁹ Lo que solicita AES-PR como primera causa de acción es que el

¹⁵ Al examinar la Resolución R-14-27-20 emitida por la JCA vemos que la agencia consideró varios hechos obtenidos de una vista ocular llevada a cabo en las facilidades de AES-PR y aplicó las disposiciones del Reglamento 5717 al emitir su determinación interpretativa. Véase, Anejo 10 de la Demanda.

¹⁶ Véase, Demanda, párrafos 66-70.

¹⁷ Véase, Demanda, párrafos 35, 77, 78, 75

¹⁸ Véase, Demanda, párrafos 17, 21, 24, 40

¹⁹ Véase, Demanda, párrafos 72, 74-75, 78-79.

Tribunal revise las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho llevadas a cabo por la JCA.

Resulta claro de la demanda que lo solicitado es una revisión de los hechos fácticos especializados sobre sus operaciones para determinar que la interpretación correcta del Reglamento 5717 es que los RCC que produce su planta no son desperdicios sólidos. Conforme a la jurisprudencia discutida, nuestra función revisora no requiere establecer hechos específicos sobre las operaciones de la planta de AES-PR o del manejo de los RCC para determinar cuál es la interpretación más razonable del Reglamento 5717. Lo que aquí nos compete es examinar la validez de la interpretación oficial al aplicar el citado reglamento a la parte demandante. Para esto, lo que se requiere es analizar si la interpretación oficial donde se aplica el citado reglamento a la demandante, es arbitraria, contraria a derecho o si lesiona derechos constitucionales.

Ahora bien, en la demanda no se alega que la interpretación oficial de considerarla como instalación de desperdicio sólido es contraria a derecho o a los poderes delegados a la JCA. En la demanda no se expone que la interpretación de la agencia sea en violación al propio reglamentario o a un estatuto que distinga entre los RCC que son descartados, dispuestos o almacenados, de los que pueden utilizarse beneficiosamente²⁰. En esencia, lo que cuestiona AES-PR es la evaluación técnica utilizada por la JCA para revocar la exención de la aplicación del Reglamento 5717 a su instalación. Su reclamo es que la evaluación técnica utilizada por la agencia no refleja su realidad operacional ni el manejo de los RCC generados en su planta. Entendemos que estos planteamientos son asuntos especializados que le corresponde a la agencia llevar a cabo. Ahora bien, esta interpretación oficial no puede evadir la revisión judicial. Según la doctrina discutida, la interpretación de la agencia puede ser impugnada cuando su aplicación es irrazonable o arbitraria, lo que incluye la ausencia de una explicación de las razones consideradas para tomar su determinación.

En el presente caso, la demanda no contiene planteamiento alguno sobre la ausencia de una explicación o razonamiento de la JCA al revocar su interpretación oficial

²⁰ AES-PR alega que la EPA ha reconocido que los RCC utilizados beneficiosamente no son desperdicios sólidos y que el exceso de inventario es una generación no habitual de desperdicios al amparo de la Regla 502.

previa. Tampoco se expone que la agencia consideró hechos que no están sostenidos por la evaluación técnica o en los documentos considerados por la agencia al emitir su interpretación. Todo lo contrario, la demandante aneja a la demanda copia de la resolución emitida por la agencia donde se exponen las razones consideradas por la agencia para revocar su interpretación previa. Más aun, en esta resolución se indica claramente que la parte demandante tuvo la oportunidad de examinar el informe técnico considerado por la agencia y de exponer su posición al respecto.

En cuanto a la violación del debido proceso de ley por habersele negado en el referido proceso la celebración de una vista administrativa para presentar prueba para refutar el informe técnico, entendemos que esta alegación no tiene el efecto de invalidar la interpretación oficial ni la aplicación del reglamento toda vez que el derecho que reclama la demandante no existe dentro del proceso para la adopción de reglas interpretativas al amparo de las disposiciones de la LPAU.

Por todo lo antes expuesto, resolvemos que los hechos señalados para justificar la primera causa de acción invocada en la demanda no exponen una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

2. Segunda causa de acción presentada por AES-PR

Como segunda causa de acción, la parte demandante impugna la validez de las actuaciones de la JCA a través de las Resoluciones Núm. R-14-27-20 y R-15-6-5 en las cuales alegadamente se regula de manera arbitraria y caprichosa los RCC que tienen usos beneficiosos. La demandante plantea que en la interpretación oficial la agencia reguló el control de los RCC, así como el uso beneficioso de los RCC a través resoluciones interpretativas en violación al debido proceso de ley, por no existir una disposición reglamentaria debidamente aprobada que establezca los criterios que debe considerar la agencia al regular los RCC generados en su planta²¹.

Además, expone que las actuaciones de la JCA de regular el uso beneficioso de los RCC lesiona su interés propietario al interferir con un permiso concedido por la Junta de Planificación ("JP").²² En particular, sostiene que la JP reconoció, al aprobar la consulta de

²¹ Véase, párrafo 85-87, 93 de la Demanda

²² Véase, párrafo 97, 99 y 100 de la Demanda

ubicación, que los RCC que produciría su planta serían convertidos en productos secundarios que tenían usos beneficiosos de los RCC²³. Además, indicó que las medidas de control de polvo y pruebas de laboratorios que deben realizarse a los RCC interfieren con el permiso de aire expedido por la JCA. Al no existir una reglamentación específica que regule el control de los RCC, la parte demandante sostiene que las actuaciones afectan los permisos expedidos a su favor en violación al debido proceso de ley, lo que afecta su interés propietario²⁴.

Al plantearse que la interpretación oficial contiene obligaciones dirigidas específicamente a la parte demandante que son arbitrarias e irrazonables, contrarias a derecho y que lesionan sus derechos constitucionales, entendemos que la demanda expone una reclamación que justifica la concesión de un remedio.

C.

Atendidas las cuestiones de umbral antes expuestas, procedemos a resolver los argumentos planteados sobre la aplicación de las doctrinas de abstención judicial a las controversias que emanan de la segunda causa de acción invocada en la demanda.



La adjudicación de las controversias que se plantean en la segunda causa de acción de la demanda de epígrafe no requiere de la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria ni del agotamiento de remedios administrativos. En la demanda se exponen actuaciones administrativas que alegadamente lesionan derechos constitucionales y que son contrarias a derecho. Es norma trillada que el foro judicial es el foro con autoridad para adjudicar los casos en que se invoque lesiones a los derechos constitucionales. En estos casos, es innecesario el peritaje administrativo para adjudicar este tipo de controversia. De igual forma, entendemos que no están presentes los elementos necesarios para la aplicación de las doctrinas de separación de poderes y/o de cuestión política. Es preciso enfatizar que corresponde a los tribunales determinar si las actuaciones administrativas son válidas o ineficaces al amparo de Ley y la Constitución y proveer el remedio correspondiente.

²³ Véase, párrafo 97, 99 y 100 de la Demanda

²⁴ Véanse, párrafos 98-101 de la Demanda

D.

Por último, analizamos los argumentos planteados sobre la conversión de la moción de desestimación en una moción de sentencia sumaria. Luego de evaluar la moción de conversión instada por la JCA a la luz de las disposiciones de la Regla 36.3 de Procedimiento Civil y la jurisprudencia aplicable, resolvemos que el documento no cumple con los requisitos exigidos para ser considerado como una moción de sentencia sumaria. En particular, destacamos que no se han señalado de forma concisa los hechos pertinentes a la controversia. Además, este Tribunal no ha notificado a AES-PR la conversión de la moción para darle oportunidad a oponerse debidamente. Hay que recordar que en la moción en que se solicita la sentencia sumaria, la JCA discute los méritos de las causas de acción instada por la parte demandante y solicita que se concluya que sus actuaciones fueron válidas. Ahora bien, lo anterior no impide que la parte demandante presente una moción de sentencia sumaria si entiende que no existen controversias de hechos que impidan la adjudicación de la segunda causa de acción instada en la demanda.



En suma, luego de analizar ponderadamente las alegaciones bien alegadas de la demanda enmendada de la manera más favorable para la parte demandante, concluimos que procede desestimar la primera causa de acción presentada en la demanda en contra de JCA, al no exponerse una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

V.

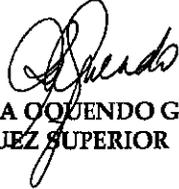
SENTENCIA PARCIAL

A la luz de los hechos, el derecho aplicable y las conclusiones de derecho antes expuestas se dicta **Sentencia Parcial** para desestimar la primera causa de acción instada en la demanda del epígrafe al no exponerse una reclamación que justifique la concesión de un remedio. Además, se resuelve que no procede la conversión de la moción de desestimación instada por la Junta de Calidad Ambiental a una moción de sentencia sumaria al incumplirse con los requisitos establecidos en la Regla 36.3 de Procedimiento Civil. De interesarlo, la JCA debe presentar su moción cumpliendo con los términos de la citada regla.

Por no existir razón para posponer dictar sentencia parcial hasta la resolución final del caso del epígrafe, se ordena registrar y notificar la presente Sentencia Parcial conforme con la Regla 42.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 42.3, siendo ésta final para todos los fines en cuanto a la controversia adjudicada.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de marzo de 2017.


AIDA ILEANA QUIENDO GRAULAU
JUEZ SUPERIOR